

2019 動物保護研究博碩士論文獎

論文題目：

畜產品有機驗證基準之法制研究—以維
護動物福祉為中心

論文編號：_____

中文摘要

自 1940 年代起，有機農業成為對抗慣行農業之生產方法，其中有機畜牧關注到動物福祉之問題。而有機畜牧措施同時考量動物情緒狀態、動物健康以及動物自然生活狀態之良好生存條件，因此屬於高水準之動物福祉畜牧方式。

為在有機農業中維護動物福祉，須依賴消費者、生產者以及國家三方合作。準此，使用驗證機制確保得以藉此三方力量維護動物福祉。惟此驗證制度本身亦可能遭遇驗證機構未忠實執行業務、生產者未誠實依有機方式生產，驗證基準之標準明確性不足以及標準未與一般法規分級之問題。

歐盟、美國與我國之有機農業法制，分別在其制度上回應上述問題，我國之有機農業驗證制度原則上符合維護高水準之動物福祉，惟有機農業促進法及依本法所授權之動物福祉驗證基準分別在授權明確性與法規命令之規範密度上仍有不足而應修正之處。

關鍵字：有機畜牧、高水準動物福祉、驗證基準、授權明確性、規範密度。

英文摘要

Since the 1960s, organic agriculture has become a method of production against conventional agriculture, and organic animal husbandry is concerned with animal welfare. Especially, organic animal husbandry takes into account the three elements of good living conditions of livestock, affective state, health, and the natural living conditions of animals at the same time, as a result it can be called the high level of animal welfare.

For the purpose of maintaining animal welfare in organic agriculture, it needs the cooperation of consumers, producers, and nation. Therefore, the certification system is used to achieve the goal of maintaining high level of animal welfare. However, the certification system itself may also encounter problems, such as the certification body fails to faithfully execute the business, the producer doesn't produce with the organic agricultural method, the standard of the certification is insufficiently clear, and the standard doesn't make a difference with the general law.

Taiwan's Organic Agriculture Promotion Act is in principle consistent with high level of animal welfare, but there is some defects to be revised in Organic Agriculture Promotion Act and the animal welfare certification standards delegated by this Act, such as the explicit delegation and normative density.

Keywords: Organic animal husbandry, High level of animal welfare, Certification standard, The principle of the explicit delegation, Normative density.

壹、緒論

一、研究動機

有機農業自 20 世紀以來漸漸地在農業生產中佔有一席之地，世界各國發現此種趨勢後，亦紛紛於制度中回應有機農業，以國家之力量推廣之。我國近年來亦在制度上有所回應，例如民國 96 年 1 月 29 日制定之「農產品生產及驗證管理法」以及民國 107 年 5 月 30 日制定公布之「有機農業促進法」（本法自公布後一年施行）以推廣有機農業，甚至在有機農業促進法第 5 條關於有機農業促進方案之立法理由中宣示我國未來將以「有機國家」為最終目標。

有機農業屬於一種特定之生產方式，除了關注種植農作物之方法以外，由於飼養管理動物之畜牧業亦是屬於農業之一部分，因此，動物飼養管理方法亦是有機農業所關注之領域，在有機農業促進法第 1 條之立法目的中規定「維護動物福祉」為有機農業所欲達成之目標之一。

然在此目標下，有機農業促進法除第 1 條外，其餘條文並未見立法者對於維護動物福祉措施有所規定或是授權指示，故無法從本法中得知應如何落實維護動物福祉之目的。惟依本法第 3 條第 4 款之規定，若農產品之整體生產過程符合中央主管機關訂定之驗證基準，並經依本法規定驗證合格者則為有機農產品，並透過本法第 3 條第 11 款定義之有機農產品驗證機制，審查該農產品之生產、加工等過程是否符合本法之規定，且依本法第 12 條第 2 項第 1 款之規定，由驗證機構應依照驗證基準對於農產品進行驗證。因此，從上述規範可知，驗證機構依據驗證基準對於農產品進行驗證之機制及其規範設計，為有機農產品制度之核心，而驗證基準及驗證機制又將影響本法維護動物福祉立法目的之實現。在有機農業促進法缺乏與維護動物福祉有關之規範及明確之授權規定的情形下，應如何透過有機農產品之驗證基準及驗證制度達到維護動物福祉之目的，即有進一步研究及檢討之必要。

二、研究範圍

有機農業促進法第 1 條明文揭示維護動物福祉為本法之立法目的，本法第 12 條第 2 項第 1 款則規定驗證機構應依驗證基準驗證生產者之農產品，且依同條第 3 項規定，中央主管機關行政院農業委員會（以下簡稱農委會）應訂定驗證基準、農產品類別、品項之規定。農委會基於本項規定之授權，於民國 108 年 6 月 5 日發布「有機農產品有機轉型期農產品驗證基準與其生產加工分裝流通及販賣過程

可使用之物質」，並自同年5月30日生效。相關規範，形成我國現行依有機農業促進法所建構得以實現維護動物福祉立法目的之有機農產品驗證制度。

由於在有機農業中農產品經營者維護動物福祉之作法必須取信於消費者，使其信任農產品確實以有機之生產方式，並願意購買此類較一般農產品高價之產品，農產品經營者始有足夠之誘因願意加入有機生產體系，並且在國家之管制下監督生產者之飼養方式，始能達到維護動物福祉之目的。其中之關鍵點在於透過法制度確保有機農產品驗證過程之真實性，以及確保農產品經營者中之生產者（本文以下通稱為生產者）自我宣稱農產品生產過程符合有機農業特色與實際上之情形相符。為達此目的，國家應訂定明確之有機驗證基準以及符合有機農業標準之驗證基準，使生產者得以遵循與消費者得以信任。此外，由於美國與歐洲聯盟之有機農產品驗證制度發展久遠且成功，且有機農業促進法關於認證及管理之架構與此二制度間亦有相當程度之關聯。因此本文將以美國與歐洲聯盟之有機農產品驗證制度中維護動物福祉之相關規範作為觀察之對象。

又，有機農業中動物飼養管理方式與一般之方式不同，其差異性在於對環境、動物較友善。有機農業之飼養管理方式不僅保護動物不被虐待，更有甚者，係提供動物更好、更自然之生活環境。準此，探究有機農業中動物福祉之具體概念有助於檢討我國有機畜產品驗證制度中維護動物福祉之設計。而畜產驗證過程中所依循之動物飼養管理基準，與動物福祉有最直接之相關性。因此對於有機畜產品之有機驗證基準中與動物飼養管理有關之事項，須具備明確性且符合有機農業中動物福祉之判斷標準，始得落實有機農業維護動物福祉之目的。

本文就上述問題進行深入觀察後，期能對我國有機農產品驗證制度中關於動物福祉之部分提供相關立法建議，以建構維護動物福祉之完善制度。

三、研究方法

本文將以文獻研究以及比較法制作為研究方法，進行整理與分析。在文獻研究部分，以有機農業、驗證與動物福祉相關概念之專書與文章作為主要之研究對象，希望能以此釐清有機農業中動物福祉之概念與驗證機制可能遭遇之現象與解方。再者關於比較法制之部分，因以歐洲聯盟與美國之有機農業法制作為參考對象，是以觀察有機農業中如何維護動物福祉時，將以此二法制度之認證驗證管理架構以及驗證基準作為觀察與分析之對象。

四、研究架構

基於上述研究問題，首先於第貳部分介紹有機農業之發展背景、有機農業之概念及特徵以及有機農業在我國之法制發展沿革作一通盤性之介紹，帶出有機農業之概念與特徵包含維護動物福祉。次於第參部分介紹人類對待動物之倫理演進及因此所發展之動物福祉論作為法規範之基礎理論，並介紹判斷動物福祉之標準，並依此標準檢視有機農業中動物福祉概念屬於高水準之動物福祉。

第肆部分則介紹有機農業於行銷時所遭遇之資訊不對稱之問題，以及為解決此問題所採用之驗證機制、有機標示與標章將與維護動物福祉有關。然而，在此機制中亦有須解決之問題，因此觀察歐洲聯盟與美國有機驗證制度，如何克服問題、如何透過有機驗證機制及標章維護動物福祉。

第伍部分則將介紹歐洲聯盟及美國如何具體形塑動物福祉作為有機農產品驗證之基準，並對此二制度進行觀察與分析，是否符合高水準之動物福祉以及有何不足之處。並介紹動物福祉作為有機驗證基準之相關判決，觀察法院如何闡釋有機驗證基準中之高水準動物福祉。

第陸部分將介紹我國有機驗證制度、有機標示及有機農產品標章，並以上述論證之基礎觀察我國制度對於維護動物福祉有何不足之處並提供相關修正建議。

貳、有機農業與我國有機農業法制之發展沿革

有機農業中之有機畜牧之興起背景，受工業化畜牧之影響而應運而生之飼養方式。例如以美國畜牧業所面臨之問題為例，根據美國皮優工業畜產委員會（The Pew Commission on Industrial Farm Animal Production, PCIFAP）就美國工業化畜牧現狀之報告指出(Martin, 2011)，美國一年飼養、並屠宰將近九十到一百億的農場動物，且非常多數係以密集型的動物飼養運作方式進行，稱之為 CAFOs (Concentrated Animal Feeding Operations)。而此種工業化畜牧帶來環境污染與道德上之問題，如空氣污染、動物廢棄物排放到內陸或海岸、大量用於農場動物之非治療性抗生素，進而產生對抗生素具有抗藥性之細菌 (antibiotic-resistant bacteria)、以及對於經濟動物不人道的對待方式，因此產生人類對待動物之道德問題。皮優工業畜產委員會提及，工業化畜牧並不永續，且對於公共健康而言，呈現一個不可預測的風險程度，原因在於：大量單一動物居住於密集的空間中，為病原體以及病毒提供一個得以快速發展的環境，提高病原體從動物傳染至人類的風險；就環境影響而言，一年將近五千億糞肥的排放，產生大量的氮進入地上水域與地下水域；且動物居住在受限制

的系統（工業化畜牧的特色：密集）中也對其本身有害，亦抑制附近社群的經濟活動。

而在一般性認知下，董時叡（2007）曾提及，有機農業係指「盡量使用天然生產素材，不使用人工化學合成物，崇法自然生產法則，注重動物福祉且為與生態兼容之農業生產系統。」雖然有機農業於各國之實踐中，定義或許有些不同，惟其大方向之精神一致，學者董時叡（2007）整理有機農業共通之八大特徵：「一、經濟面、環境面和社會面需同時兼顧，不能犧牲農民生計。二、有機產品之品質要求必須優於慣行農法。三、有機農場為可循環再利用、生物間互賴共生。四、使用天然物質，避免外來物污染，嚴禁施用人工化學合成物質。五、尊重農場生態系中所有生命體，包括動物、植物與微生物。六、重視土壤健康。七、盡量維持農場生態系之生物多樣性。八、以傳統農藝方法、生物性方法和機械取代人工化學合成物與基因工程科技。」從上述之資料來看，使用有機生產方式之生產者於飼養動物時必須尊重動物本身之利益，以確保其動物福祉。

我國有機農業促進法於審查過程中，無論在委員會審查、一讀、二讀以及三讀程序，沒有立法委員或行政官員對於在有機農業中如何維護動物福祉表現意見。惟從目前施行中之有機農業法規範中，至少可以得知除一般農作物以外，亦有畜產品之相關規範，且畜產品之飼養方式已具有動物福祉之相關規定。更首次於立法目的中明確規定有機農業除了環境保護目的以外，亦必須維護動物福祉。

參、有機農業與動物福祉之維護

一、判斷動物福祉品質之標準

所謂動物福祉此一概念從字面上理解係指「動物生存或生活之狀況良好」或是「一種良好或令該個體滿意之生存條件」（Beckoff, 2002）。而動物福祉論則認為人類可以利用動物，如研究實驗、食用、獵取體育娛樂等，但人類必須負有人道地使用動物，且禁止不必要殘忍之義務，以維護動物福祉，此為動物福祉論之中心原則（Beckoff, 2002）。

而若將動物福祉論與動物權利論相較，動物福祉論並不主張廢除全部對動物之利用，而是在減少、消除動物痛苦，甚至改善動物之生活質量之狀況下，允許對於動物之利用（曹，2007）；亦非如同動物權利論一般認為動物係擁有權利之主體，動物仍舊被認為是人類之財產，且僅是人類作為或不作為義務行使之對象。因此，對於動物生前能否受到人類支配（例如以動物作為科學實驗之對象、動物皮草）之

立場，或是人類能否扮演取走動物生命角色之立場（例如食肉），權利論與福祉論兩者之立場大相逕庭。前者之答案皆為否定，後者皆為「有條件」之肯定，其條件即為人道地對待動物、避免不必要之殘忍。

然而在動物權利論目前尚有許多問題無法解決時，法制度尚無法回應動物權利論者之主張，因此世界各國有關動物保護之法制，例如我國動物保護法、英國動物福祉法（Animal Welfare Act）、德國動物保護法（Tierschutzgesetz）、美國動物福祉法（Animal Welfare Act）、瑞士動物保護法等皆屬於「動物福祉法」，尚未出現以廢除全面動物利用為目標之動物權利法（吳，2009）。而所謂動物福祉法係以法律之手段規範人類從事利用動物之行為時，應負有相關義務。此又可分為二類：正面的義務與負面之義務，前者為動物飼養者或照顧者負有基本之照料義務，例如提供飲食、住所等基本生存條件；後者為禁止人類虐待動物，例如毆打動物（曹，2007）。

而究竟如何實踐良好之動物生存狀況？英國之農場動物福祉委員會（Farm Animal Welfare Council, FAWC）於 1992 年提出了「動物福祉五大自由」。此五大自由係指：「一、提供容易取得的乾淨飲食，使動物得以維持良好健康及精力、免於飢餓和口渴之自由。二、提供適當環境，包括居所和舒適休息區，始能免於『不舒適』（discomfort）之自由。三、藉著預防措施或迅速的診斷及治療，免於疼痛、疾病或傷害之自由。四、提供足夠空間、適當設施及同種動物為伴，始能表現正常行為之自由。五、確實避免引起精神上痛苦之情況或處置，始能免於恐懼或挫折（distress）之自由」依此標準可以作為判斷動物福祉狀態之一般性標準。

惟如何實踐動物福祉，意味著必須決定何種因素屬於「好的動物生命品質」，在許多見解中存有具有不同看法。有一派之見解如同上述所主張之避免動物不必要之痛苦，係從動物之情感狀態出發，因此須使動物合理地避免痛苦、恐懼、飢餓以及其他不舒服之狀況，亦要使動物感到舒服、滿足，享受生命中正常之愉悅（Beckoff, 2002）。亦有學者從「動物之生物功能」（亦有稱動物基本健康標準）之角度出發，作為衡量動物福祉狀態之標準，例如 Donald M. Broom 教授所提出之標準為：「個體動物之福祉係指其試圖因應環境之狀態，此狀態將從非常好到非常差，若該個體動物因應困難或是無法因應，福祉將會變差，個體將受到傷害。（Broom, 2011）」最後一派之見解，係從動物是否得以處於自然生活中以決定動物是否處於良好之生存狀況中。例如 Paul Taylor 即認為所有生命個體的善為生物潛力之充分發揮，在此種想法下，使動物之自然生活係指依照動物之基因所產生之固有天性，

使其處於一個具有自然要素之生活狀態，並展現其自然行為，尊重動物本身之自然、天性（Nature），才屬於良好之生活條件（楊，1999）。

因此，Vonne 以及 Fraser 教授皆指出(Lund, 2006; Fraser, 2011)，動物福祉大致上可總結為三個特徵之滿足，一為動物情緒之狀態、二為動物的自然生活狀態、三為基本健康與身體功能。然而，此三個衡量標準並非呈現完全重合之狀態，而僅有部分重疊。若一個措施僅有達到任一個標準，並不能稱得上是高水準之動物福祉（high level of animal welfare）。若依下圖，在該學者之見解中，三者交集處，即屬於最符合動物福祉之措施。

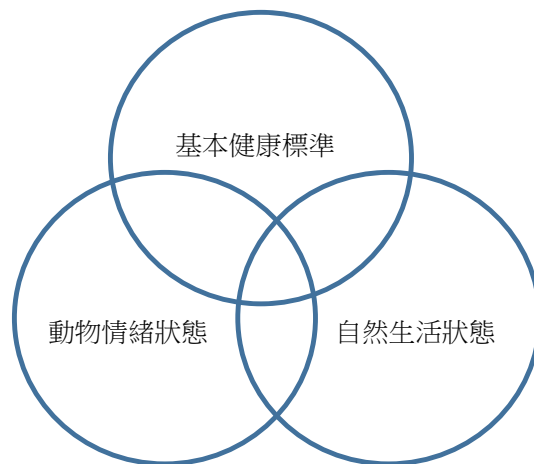


圖 1：動物福祉三種判斷方法

來源：David Fraser (2011)

二、有機農業中高水準之動物福祉

（一）有機農業特徵與動物福祉之關聯

於 IFOAM 所提出之有機農業四大核心原則中，無論是「生態」、「公平」、「謹慎」及「健康」，皆提及生產者與動物互動之概念。例如於生態原則中，將使動物與自然產生緊密連結，達到其自然之生理、心理需求，且生態之概念中含有生產者應尊重生命整體及其和諧(Vaarst and Alrøe, 2012)。依謹慎原則之定義，指出人類具有明智地、人道地保護、介入與自然互動之責任，動物作為自然之一部份，因此反映著人與動物之互動方式(Vaarst and Alrøe, 2012)。於健康原則中，除了關注人類以外，亦反映著動物疾病之避免，與積極地促進動物健康。於公平原則中，更直接強調生產者應注意動物之生理需求、自然行為需求及福祉之生活條件與機會。

上述有機農業四個原則皆指向一個核心：尊重自然，原先意指人類與動物皆為自然不可分割之一部份，且強調人與動物、動物與動物之間、人與環境、動物與環境之間的整體互動。若將角度聚焦於人類與動物之互動方式時，在詮釋上，則將尊重自然轉化為人類應使動物得以表現其自然行為，並成為有機畜牧之核心原則 (Lund, 2002)，而自然行為之定義為「應盡可能在馴養動物時，創造其適於從事自然行為之環境。包括使動物能達到其自然需求、提供自然環境、特定物種所需之飼料、互動與躲藏之環境、儘可能提供動物自由選擇吃、喝、移動、舒適地躺臥之環境以及注意動物間之和諧、動物與環境間之和諧。(Vaarst and Alrøe, 2012)」

(二) 可能之衝突與調和

然而，注重動物自然生活之有機農業，在畜牧實踐之過程中卻可能對於動物福祉產生衝擊，例如僅注重放養使動物回歸自然生活展現其自然天性，卻忽略其在外可能受到寄生蟲或狩獵者之侵擾。

在圖中未與基本健康、動物情緒重疊之自然生活部分，將產生有機畜牧是否會對動物造成痛苦、緊迫與健康上之疑慮。例如圖中數字 6 所舉之例子即為有關自然生活與避免動物不必要痛苦衝突之例子：假設豬隻生活於自然環境中，可能會受到來自掠食者之攻擊。也因此，生活於自然環境中，對於豬隻而言將暴露於生命遭受危險之環境中，亦即將對於下圖之「動物情緒狀態」可能造成影響。圖中數字 7 則是有關自然生活與動物健康產生衝突之例子，雖然動物處於戶外且良好之天氣，對於其情緒狀態與自然生活皆能滿足，但因為寄生蟲感染，而導致有健康問題之疑慮。

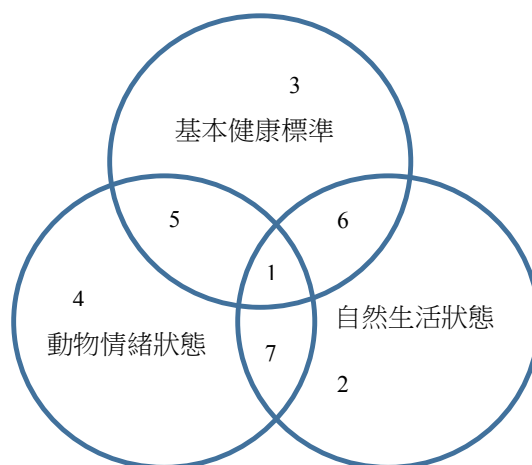


圖 2：各動物福祉實踐方法所面臨之問題

來源：Vonne Lund (2006).

上述例子是否將導致有機農業只注重動物得以從事自然行為，而不在意其健康狀況與情緒狀態？答案顯然為否定，因上述之有機農業四大核心原則中不論健康原則或是公平原則，生產者皆必須注重動物之健康狀況與確保動物不受緊迫。在有機畜牧中生產者應給予動物健康照護。依據學者 Vaarst and Alrøe (2012)之整理，人類照護係指「在動物需要時介入並且溫柔地與動物互動，包括對動物負起責任，確保其不受緊迫，不經歷痛苦、沮喪、受傷、挫敗、疾病、飢餓或口渴，應溫柔且謹慎與動物互動。」從學者對於「動物照顧」之定義中亦可觀察出，其不僅僅是關注到動物之生理健康狀態，亦包含了動物之情緒狀態是否受到痛苦、緊迫及沮喪等負面情緒要素。

是以，對於有機畜牧中對於飼養動物之正確理解應為：立基於提供動物接觸自然、從事自然行為上，再以其他畜牧措施降低、甚至消除動物之緊迫、痛苦與健康問題之風險。至此，吾人應可以初步得知在有機畜牧中，其宗旨在於尊重動物並實現動物之自然生活、自然行為或是照顧動物健康與處理動物痛苦與緊迫。對照上述動物福祉之衡量方法，有機農業顧及動物之情緒狀態、健康與自然生活，因此屬於高水準之動物福祉。從上述有機畜牧之概念中可發現其與動物福祉有其關聯性，並形成有機畜牧方式與一般畜牧方式不同之處。

肆、有機農產品驗證制度與維護動物福祉之功能

一、驗證制度所面臨之問題

為了要解決有機農產品推廣中所出現之資訊不對稱之情形，必須在整個製造過程中透過一個涵蓋整個供應鏈之調查計畫以及現場之產品檢查，而驗證系統即確保解決此種資訊不對稱所須之檢查(Jahn et al., 2004)。因此，解決有機農產品資訊不對稱之關鍵點在於確保有機農產品符合此有機農業規範標準之機制。首先，必須要有一個具體體現有機農業特徵之規範標準。然而，制定出符合有機原則之規範標準仍不足以維護有機農業原則，尚必須具有確保生產者符合有機規範標準之驗證機制。此機制必須負擔檢查有機農產品是否確實符合有機標準之任務，通過此兩項確保機制者後，農產品始能稱之為有機農產品。而為了將有機農產品確實經過嚴謹之驗證過程之資訊揭露給消費者知情，最常見之方式即是使用有機標示與標章。然而，此一機制是否真能如原先所預想般解決資訊不對稱之問題，有學者王等(2016)指出必須解決公信力之問題，始能發揮效用。

例如第一個面臨到之問題為：標章取得之過程當中，產品必須經過驗證機構之檢驗，而驗證機構須依賴生產者所支付之驗證費用取得收入，基於自我利益極大化之動機下，可能發生為了吸引生產者而採取以較低之檢驗密度增加生產者取得標章之機會，或是驗證機構本身之人員可能接受賄賂而未將所有應審查或稽查之項目妥善執行。

第二個所面臨之問題：於生產者之角度而言，亦是基於自我利益極大化之動機，可能會產生偽造標章，或是通過驗證後卻未依照標章所宣示之品質生產或製造產品等投機行為。若驗證機構於稽查產品有虛偽不實之狀況，或是生產者未依照符合標準之方式進行生產時，則仍然回到前述所稱市場失靈之狀況，而無法解決問題。

第三個所面臨之問題：用於檢驗農產品之基準其訂定必須明確且具有一致性，以提供生產者、驗證機構與行政機關明確之指引。對消費者而言，亦會因為明確之驗證基準而對有機農產品具有信心。是以，可以得知驗證標準，其「標準明確性」在建立公信力之要素中具有關鍵性之地位。

第四個所面臨之問題與有機農產品之推廣有關，若用來區別與一般產品差異之有機農產品標章，其標章之驗證基準並未確實優於一般法規所要求之品質，對於消費者而言等同於花更多的錢購買僅具備一般法規品質之產品，將影響消費者購買具有有機農產品之慾望(Heerwagen et al., 2015)。

二、維護動物福祉之功能

從歐盟與美國之有機農產品驗證制度中可得知，此二法制度皆係由國家作為主導者。黃璋如(2003)曾研究此機制對確保消費者權益有正面之影響。理由在於：在事實面上「1、替消費者為有機農產品把關。2、為生產者證明有機農產品品質。3、易於推廣、介紹。4、幫助消費者辨別，避免被不同標章、標示或商標混淆。5、有助於吸引隨性購買者，對超市有機農產品之銷售有極大幫助。6、有時能達區別本國及進口農產品之功能」。在法律面上，國家在有機農產品驗證機制所處之角色，為有機農業中「環境保護、資源永續、動物福祉以及消費者權益」之公益擔保者，確保國家與私部門之間的合作，得以實現國家所欲實現之公共利益。因此，由國家主導將對於有機農產品之推廣具有較強烈之「可信賴性」。

歐盟或美國之有機農產品驗證制度回應上述問題之具體方式主要係要求驗證之機關(構)必須具備驗證能力、足夠數量之檢查人員，禁止檢查人員與接受檢查之生產者或農產品經營者具有利害衝突之關係存在，以及農產品驗證時，要求生產者配合年度稽查，以及告知公眾稽查農產品之結果資訊，並配合民眾檢舉制度，使

有機農產品驗證機制具有公信力，建立生產者與消費者之間的信任關係(郭華仁，2009)。而使用通過驗證所取得之有機標示以及有機標章使用權利，向消費者釋放有機訊號時，透過消費者之偏好及其選擇亦同時能夠達到維護動物福祉之功能。

伍、動物福祉作為有機農產品之驗證基準—歐盟與美國 法制之觀察

一、歐盟與美國有機驗證基準中動物福祉相關規範

歐洲聯盟驗證基準中動物福祉之規範，依照 2018 年有機生產及標示規章前言規定：「有機畜產之居住條件以及畜牧措施應滿足動物之自然行為，且應確保高水準之動物福祉，某程度來說，應超越歐盟動物福祉之標準。最多的例子是家畜應有固定性接觸戶外區域而運動之機會。任何痛苦、緊迫與沮喪都應被避免，或降至最小影響，此原則在動物生命個階段皆有適用。拴繩與傷害（例如剪尾、剪鳥喙）只能在特定狀況下且被主管機關允許時，才可以執行。」因此，有機驗證基準應運用「高水準之動物福祉」之規定回應消費者，甚至於與其他歐盟之一般動物福祉、動物保護相關規定必須有所區別。

美國有機驗證基準中動物福祉之規範，在國家有機標準委員會（National Organic Standards Board, NOSB）中的動物委員會作出有關有機農業中動物飼養之建議(Paulsen, 2011)：（1）要求有機飼料與草料應為有機製造；（2）禁止使用預防性之抗生素與賀爾蒙；（3）維持居住條件，其中包含接近牧場、戶外、接觸直接的陽光、新鮮空氣與自由活動之機會；（4）預防性之健康照護，以最小化疾病與寄生蟲之傳播與出現。國家有機標準委員會認為動物福祉對於有機農業而言是基本原則，OFPA 之規範提供動物具有從事自然行為之機會，而另一方面，人道動物照護某種程度上亦係為回應消費者之期待。

透過歐盟及美國有機驗證基準中動物福祉規範之整理，可發現此二制度所形塑之動物福祉標準，考量到動物自然行為之展現、動物健康及動物痛苦與緊迫等動物情緒狀態，符合高水準之動物福祉。

二、確保有機農業中高水準動物福祉之判決

(一) 判決爭點及法院見解

而關於有機農業中動物福祉之判決以關鍵字「Organic」與「Animal Welfare」搜尋歐洲法院相關判決，與本文最相關之案例為 2019 年 2 月 26 日歐洲法院(Court of Justice of the European Union) Oeuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs (以下簡稱 OABA) v Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation 之先決裁判 (preliminary ruling)。

本案所涉及之爭點在於：2007 年有機生產及標示規章是否得適用 2009 年動物屠宰保護規章第 4 條第 4 項，允許生產者依 2009 年動物屠宰保護規章第 4 條第 4 項所規定之未經致昏之宗教屠宰方式使用有機名義廣告行銷。

歐洲法院綜合考量後，作出「不允許未經致昏之宗教屠宰方式使用歐盟有機標章」之判斷。其理由在於：有機畜牧屬於高水準之動物福祉措施，未經致昏之屠宰方式非屬高水準之動物福祉措施。因此，在詮釋 2007 年有機生產及標示規章第 3 條、第 14 條第 1 項第 2 款第 8 目與歐洲聯盟運作條約第 13 條後，應解讀為不允許未經致昏之宗教屠宰方式使用歐盟有機標章。

(二) 本文觀察

於第參部分中(原論文第三章)所稱之高水準動物福祉判斷標準必須考量動物情緒以避免不必要之痛苦、動物健康狀態以及自然生活狀態，然而在實際畜牧措施、運輸及屠宰程序，卻可能出現已考量到動物情緒，但是並非最小化動物痛苦、緊迫情緒之措施，在解釋上，高水準之動物福祉必須避免動物任何不必要之痛苦，非屬於最小化動物痛苦情緒之措施，即屬於不必要之痛苦而無法符合高水準動物福祉之定義。

就本案而言，動物使用未經致昏之宗教儀式屠宰方式，亦必須同時採用迅速使用利刃精準割喉，雖然表面上亦顧及判斷動物福祉標準之動物緊迫情緒，惟此種屠宰方式在目前科學證據下並非屬於「最小化」動物痛苦之屠宰方式，因此無法符合高水準動物福祉之判斷基準。

從此案例中得知歐洲法院認為「即便一般經濟動物保護規範中規定得以例外之方式對動物福祉措施有所妥協，但因有機農業為高標準之動物福祉，因此仍應遵守目前所知對動物福祉損害最小之方式為之。」

從高水準動物福祉判斷標準之觀點檢視歐洲法院推論之過程以及未經致昏之宗教屠宰方式不符合有機農業中所稱高水準動物福祉之結論，此判斷應值得認同。

陸、我國有機農業促進法中維護動物福祉之規範與檢討

從有機農業促進法（下稱有機農促法）規定之驗證制度相關規範中，可知從認證機構、驗證機構到農產品之法制度，包括認證機構之資格、驗證機構之資格與應遵守之義務，以及透過驗證機構查驗、行政機關檢查有機農產品，以及行政罰鍰及其他管制性之不利處分之手段，確實回應了前述所稱須注意之確保驗證機構忠實執行任務、確保產品真實性及生產資訊保存與告知，使驗證機制及標章確實能發揮其功用。

然有機農促法與驗證基準中動物福祉之相關規定，前者之授權明確性及後者之規範密度、則有其值得檢討之處。

一、有機驗證基準中關於維護動物福祉規範之檢討

（一）授權明確性之檢討

有機農業促進法第 12 條第 3 項將訂定驗證基準規範之權限交由行政機關訂定之，換言之，須由行政機關基於此項授權形塑出維護動物福祉之驗證基準。因此，第一個問題是此事項是否得以授權行政機關訂定法規命令，若答案為是，則下一個問題是法律授權之目的、內容與範圍是否具體明確。

依照大法官釋字 443 號所揭示之意旨「至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異」考量有機農業促進法第 12 條第 2 項第 1 款及同條第 3 項即有明確規定應依驗證基準之規定驗證，應可認已將基本權利之限制交由法律規定之，而動物福祉驗證基準僅為補充法律之技術性規定，因此應肯認得以法律授權行政機關訂定動物福祉之驗證基準。

是以，下一個問題必須觀察有機農業促進法整部法律是否已設定該法規命令之範疇與方向、是否足以使行政機關能就立法者之計畫予以具體化（陳敏，2011）。依有機農業促進法第 1 條維護動物福祉及其他公益目的之導引下，行政機關訂定之驗證基準之目的、範圍與內容框限在維護動物福祉及其他公益目的內，並無疑問。問題在於，依有機農業促進法第 1 條維護動物福祉及整體法規範，並無法得知

法規命令應如何訂定始符合動物福祉、可否訂定較動物保護法更為嚴格之畜牧措施，因此，母法之授權並不明確。

然而，依本文第參部分之整理與分析，本文認為在應然面上，有機農業中之動物福祉應屬於高水準之動物福祉標準，並且與最低保護標準應有所差別。在規範之實然面上，就行政機關訂定之有機動物福祉驗證基準整體而言，確實符合高水準之動物福祉標準，且其標準對生產者之限制亦較最低保護標準之動物保護法更為嚴格。

是以，即便子法確實符合有機農業動物福祉應然之想像，在母法授權不明確之情況下，子法即可能有增加法所無之限制之疑慮，此種授權斷裂之現象有違反憲法第 23 條法律保留之可能。因此，解方為在有機農業促進法第 1 條中增訂能夠形塑出本法所維護者為「高水準之動物福祉標準」以及「必須與最低保護標準之動物保護法有所區別」之授權範圍與授權內容之規範。

(二) 規範密度之檢討

1. 規範密度不足之處

依有機農促法第 1 條維護動物福祉之目的下，訂定驗證基準之動物福祉規範，此基準主要以原則性之維護動物健康與福祉、減少動物緊迫之不確定法律概念，並配合具體之動物管理措施之規定以作為可供生產者指引之規範。因此，本文所稱之規範密度係指在此不確定法律概念下所規定之具體動物管理措施之細緻化程度。

以下列出我國有機驗證基準相較於歐盟與美國制度所缺少之規範，且將因缺少規範而無法符合有機農業中高水準之動物福祉。歐盟、美國與我國規範密度之差異以下表說明之：

表 4：歐盟、美國與我國有機畜產動物福祉規範密度之差異

	歐盟	美國	我國
禁止強制餵食與節食之規範	✓	×	×
得拴住動物之例外規定	✓，例外較少。	✓，例外較多。	✓，例外較多。

減少動物痛苦具體方法之規範	✓	×	×
禁止以箱子飼養小牛之規範	✓	×	×
豬隻自然行為之設備建置規範	✓	×	×
		×	×
禁止對家禽拔毛之規範	✓	×	×
家禽接觸戶外最低總時數之規範	✓	×	×
使水禽接觸水池之規定	✓	×	×
家禽慢速成長或最小屠宰年齡之規範	✓	×	×
禁止強制換羽	×	×	×
蛋雞沙浴設備建置規範	×	×	×
		×	×

來源：作者自製

由此表可知，有機動物福祉驗證基準中，歐盟相較於美國及我國，針對各種不同之畜牧措施明文規定之。因此，可知歐盟考量在動物飼養管理過程中可能出現之畜牧措施，並對可能損害動物福祉之措施進行規範，對動物福祉之考量較完善與周密，故歐盟動物福祉驗證基準之規範密度較高。

2. 可能產生之後果及解方

由有機農業促進法可以得知，主管機關（中央為農委會、地方為直轄市政府或縣（市）政府）與驗證機構負擔審查生產者之畜牧管理方式是否符合有機農業中動物福祉規定之任務。

因此，若審查時出現有機驗證基準中未特別規定之動物管理方式，驗證機構與主管機關應適用驗證基準中維護動物健康、福祉與減少緊迫之不確定法律概念審查，是以，將牽涉有機農業中動物福祉規定應如何解釋之問題。相關驗證人員及主管機關進行法規範解釋時，必須基於有機畜牧在規範體系上乃是屬於高水準動物福祉之畜牧方式，在某種未規定之畜牧措施之審查上，應綜合考量是否符合最佳實踐動物福祉之方式。惟在解釋上可能會導致不明確與不一致，此將導致生產者無法預見法律之指引方向且可能引發消費者不信任有機畜產品之結果。因此可能之解方為，上述所指出未明確規範之畜牧管理措施（強制換羽、拴住動物、強制節食、強制餵食、家禽類快速生長、最少生長天數、是否提供沙浴、拱土設施等措施）之問題，若能從新制定之法規命令中減少未規範之狀況，則能減少規範中未臻明確之處。惟畜牧業之措施將因科技不斷進化而處於不斷變動之情況，因此增訂上述規範僅能減少目前未臻明確之處，而非即可一勞永逸達到高水準之動物福祉標準，應再隨著畜牧科技之變動，依前述標準檢視該畜牧措施進而檢討改正之。

（三） 有機動物福祉驗證基準與動物保護法規範關係之檢討

1. 動物福祉標準之差異

依照本文第參部分所提出之判斷動物福祉標準之方法檢視有機驗證基準之動物福祉。有機驗證基準之動物福祉重點在於生產者必須使動物展現其自然行為，透過放牧與戶外飼養地之設置，提供動物得以依其天性探索自然與運動之機會，而在提供動物具有接觸自然環境之時，亦必須提供適當之防護措施、遮蔽設施供畜禽使用，以防止外來動物或是不良天氣之影響動物福祉。生產者亦應使用疫苗、運動、環境衛生確保動物健康，亦要求必須減少動物之緊迫且維護動物福祉。畜禽舍應通風並應注意飼養密度提供動物生存之舒適條件。在面臨動物發生疾病之狀況時，因有機農業之環境、生態保護原則而必須禁止使用屬於對抗療法、抗生素之藥品，因此我國規定應優先使用符合自然之順勢療法與本草療法解決動物疾病痛苦之問題，若仍對動物仍無法發揮療效時，再以化學合成之對抗療法藥物治療動物以維護動物健康，且必須以動物福祉為優先考量必須立即採取治療措施，屬於顧及環境保護與動物福祉兩者價值之調和手段。是以，可得知有機驗證基準保障動物自然生活與

自然行為之需求、保障動物健康、保障避免動物緊迫之方式達成動物福祉之目標，符合高水準之動物福祉。

而動物保護法則規定飼主、運送人員以及屠宰人員應遵守之經濟動物福祉標準，例如本法第 5 條第 2 項第 1 到 4 款之規定、第 6 條、第 9 條第 10 條、第 11 條以及第 13 條規定，係關於飼主應對動物提供之基本生存條件，例如乾淨之食物、飲水與生存環境、不得虐待動物、運送及屠宰應避免動物驚嚇與痛苦，以及應對受傷或罹患疾病之動物提供必要之醫療措施。依高水準動物福祉判斷標準，動物保護法之規範至多僅關注「動物情緒狀態」與「動物健康」之層面，不及於動物自然生活狀態，且動物保護法僅為畜牧業中動物福祉之最低標準。

綜上所述，有機驗證基準中動物福祉規範屬於高水準之動物福祉標準，而動物保護法中對於經濟動物之保護並非屬於高水準之動物福祉，僅為一般慣行畜牧措施所應遵守之最低標準。

2. 本文觀察

基於此二者規範間之差異，本文有三點觀察。首先，有機驗證基準中動物福祉規範對生產者課予較多應符合動物福祉措施之義務，在成本考量上(人力、設備)，因能以較高售價售出，故較不會因規範之限制而受到經濟不利之影響，更有甚者，還能因而將此規範限制轉化為利潤。就此而言，有機驗證基準規定之動物福祉規範具有其正當性。

再者，此二者規範間之差異能形塑出生產者對於經濟動物兩種不同之飼養模式。當消費者重視動物福祉之意識越強烈時，具有高水準動物福祉品質之有機畜產品即可供消費者作選擇，選擇者眾，則將有更多經濟動物能在其成為產品前受到更好的對待。

最後，對於國家而言，有機畜產品維護動物福祉之模式相較於動物保護法之強行規定，前者能透過消費者之購買力，將部份維護動物福祉之責任置於私部門之身上，而非直接使用傳統行政法學之規制模式，就此而言，將減少國家行政管制之壓力。

3. 二者之適用關係

依動物保護法第 1 條第 2 項規定，動物之保護，依本法之規定。但其他法律有特別之規定者，適用其他法律之規定。因此，動物保護法屬於普通法之性質，依

中央法規標準法第 16 條特別法優於普通法之規定，若是在同一事項上，有其他法規為特別規定時，則應適用特別規定。

而動物保護法與有機動物福祉驗證基準是否就同一事項而為規定，則應視規定之目的與內容分別討論之。由動物保護法第二章第 4 條至第 14 條之 2 有關動物（包括經濟動物）一般保護之規定來看，除了本法第 6 條之消極的禁止虐待、傷害經濟動物以外，尚有本法第 5 條第 2 項第 1 款、第 2 款及 3 款規定飼主應積極提供經濟動物最基本之飲食、生活環境與傳染病之必要防治措施。最後則是本法第 9 條以及第 12 條與第 13 條之運輸與屠宰經濟動物之保護規定。因此，可將動物保護法中對於經濟動物之保護分為三種類型，第一為消極的禁止規定、第二為積極提供基本生存所需之規定、第三為運輸及屠宰經濟動物之規定。

而有機農促法基於維護動物福祉之立法目的下所訂定之動物福祉驗證基準中，對於生產者應提供就動物生存所需之措施及運輸與屠宰措施予以規範，就此而言，有機動物福祉驗證基準應屬就同一事項而為特別規定，故此部分有機動物福祉驗證基準應優先於動物保護法之適用。而有機動物福祉驗證基準並未有禁止人類虐待、騷擾與傷害經濟動物之規定，故就此部分有機動物福祉驗證基準並未對同一事項為特別規定，自應適用動物保護法之規定。

4. 二者之連結

依驗證基準第 4 部分第 8 條第 1 項及第 2 項僅規定應於運輸、屠宰畜禽產品收集時時，注意動物福祉，且不得使用化學鎮靜劑與電擊驅趕動物。根據研究顯示，在動物運輸及屠宰時易出現動物痛苦與緊迫之情緒狀態（戈定軍，2013），有機動物福祉驗證基準如此簡陋之規定，無法提供生產者或相關處理動物人員可供指引之功能。然而，在我國動物保護法第 9 條與同條第 3 項所授權訂定之動物運送管理辦法以及同法第 13 條與同條第 2 項所授權訂定之畜禽人道屠宰準則，其內容規範皆比畜產品之動物福祉驗證基準較為詳盡。惟依照前述，動物保護法屬於普通法之性質，在動物運送與屠宰之事項中，有機動物福祉驗證基準則屬於特別法。因此，就運送與屠宰事項中反倒必須適用較不明確且簡陋之有機動物福祉驗證基準，捨棄較明確且動物福祉標準較高之規範而不用，並無法符合有機農業應屬於高水準之動物福祉標準之本旨。

因此，應於驗證基準第 4 部分第 8 條第 5 項中增訂：「關於動物運送與屠宰之部分，應依動物保護法第 9 條與第 13 條及動物運送管理辦法與畜禽人道屠宰準則之規定為之。」

柒 結論

世界各國為因應資源有限、環境污染之問題，以有機農業作為因應方式之一。我國亦同樣面臨相同之資源有限、環境污染等永續性問題，在農業方面亦開始思考如何因應，法制上實踐永續農業之方式亦採取以有機農業為主之軌跡。在法制之發展中，我國之有機農業從所有農產品類型規範於同一部法律中，到有機農業獨立以專法之形式規範，其目的在於更清楚地規範有機農業，以提倡有機生產方式、增加有機農產品佔所有農產品之比例，最終達到永續之目的。

有機生產方式不只應用於耕種作物上，於飼養動物時亦須注重環境保護、生態多樣性與動物福祉。且從目前施行中之有機農業法規範中，除了一般農作物以外，亦有畜產品之相關規範，而畜產品之飼養方式已具有動物福祉之相關規定。且與農產品生產管理法銜接之有機農業促進法中，更首次於法律層次中之立法目的明確規定有機農業除了環境保護目的以外，亦必須維護動物福祉。

人類在對待動物之立場上越來越重視動物作為有感知能力個體之利益，並以動物福祉論作為法制設計上之立場。在判斷動物福祉品質時，同時考量並實踐動物基本健康、情緒狀態與自然生活狀態之良好狀態，屬於高水準之動物福祉措施。此項判斷標準與有機農業中對待動物之原則相同。因此，有機農業中動物福祉屬於關注動物健康、情緒狀態與自然生活狀態之高水準動物福祉。

然而，有機農業飼養之動物或動物之產物（例如牛奶、雞蛋），最終將成為在市場上銷售之產品，應如何彰顯出生產者確實以高水準之動物福祉對待動物。在許多國家有機農業之推廣過程，從有機農業到有機農產品之過程中，產生資訊不對稱、消費者所掌握之資訊不足等現象，因此以經過有機驗證之後所取得之有機標示及標章使用權作為資訊揭露以及證明之機制，在此過程中亦發揮其維護動物福祉之功能。

然此一驗證機制本身亦有必須避免之問題，例如驗證機構未忠實執行驗證任務及生產者未誠實履行規定，歐盟或美國之有機農產品驗證制度回應之方式主要係要求驗證之機關（構）必須具備驗證能力、足夠數量之檢查人員，禁止檢查人員與接受檢查之生產者或農產品經營者具有利害衝突之關係存在，以及農產品驗證時，要求生產者配合年度稽查，以及告知公眾稽查農產品之結果資訊，並配合民眾檢舉制度，使有機農產品驗證機制具有公信力，建立生產者與消費者之間的信任關係。並使用通過驗證所取得之有機標示以及有機標章使用權利，向消費者釋放有機訊號時，透過消費者之偏好及其選擇亦同時能夠達到維護動物福祉之功能。

驗證機制之有機農產品驗證基準，不論是驗證機構驗證、稽查或生產者生產時皆必須遵守，透過歐盟及美國有機驗證基準中動物福祉規範之整理，可發現歐盟及美國驗證基準所形塑之動物福祉標準，考量到動物自然行為之展現、動物健康及動物痛苦與緊迫等動物情緒狀態，符合高水準之動物福祉，且與一般動物福祉規範確實存在差異。

最後，我國之有機農業促進法與有機驗證基準中關於動物福祉規範則出現規範缺漏，因此，應依下列建議修正或增訂相關規範：

一、應在有機農業促進法第 1 條中，增訂能夠形塑出本法所維護者為「高水準之動物福祉標準」以及「必須與最低保護標準之動物保護法有所區別」之授權範圍與授權內容之規範。

二、應於驗證基準第 4 部分，增訂禁止強制餵食與節食之規範、減少得拴住動物之例外規定、增訂減少動物痛苦具體方法之規範、增訂禁止以箱子飼養小牛之規範、增訂豬隻自然行為之設備建置規範、增訂禁止對家禽拔毛之規範、增訂家禽接觸戶外最低總時數之規範、增訂應使水禽接觸水池之規定、增訂家禽應慢速成長或最小屠宰年齡之規範、增訂禁止強制換羽之規範及增訂蛋雞沙浴之設備建置規範。

三、應於驗證基準第 4 部分第 8 條第 5 項中增訂：「關於動物運送與屠宰之部分，應依動物保護法第 9 條與第 13 條及動物運送管理辦法與畜禽人道屠宰準則之規定為之。」

參考文獻

一、中文文獻

(一) 專書

王宏文、宮文祥、陳淳文(2016)，*食安風暴下的農產品標章制度—臺灣實證研究*，新北：華藝學術。

曹菡艾(2007)，*動物非物：動物法在西方*，中國：法律出版社。

陳敏(2011)，*行政法總論*，七版，臺北：自版。

董時叡(2007)，*有機之談：有機農業的非技術面思考*，臺中：董時叡。

(二) 翻譯書

Beckoff, Marc 編，錢永祥、彭淮棟、陳真等譯（2002），*動物權與動物福利小百科*，臺北：臺灣動物社會研究會。

（三）期刊論文

戈定軍編譯（2013），在牲畜市場、運輸過程和屠宰前的動物福利（一），*中國畜牧雜誌*，45 卷 11 期，頁 20-24。

吳光平（2009），動物法之構成—動物法導論，*玄奘法律學報*，11 期，頁 201-260。

郭華仁（2009），我國需要怎樣的有機法規，*有機誌*，28 期，頁 90-92。

黃璋如（2003），有機農業驗證制度與標章之研究，*臺中區農業改良場特刊*，57 期，頁 33-51。

楊冠政（1999），邁向全球化的環境倫理，*哲學雜誌*，30 期，頁 4-32。

二、英文文獻

（一）專書

Lund, Vonne. 2002. *Ethics and Animal Welfare in Organic Animal Husbandry—An interdisciplinary approach*. Skara : Sveriges lantbruksuniv.

（二）專書論文

Broom, Donald M. 2011. Defining Agriculture Animal Welfare Varing Viewpoints and Approaches-Second Viewpoint: From a Sustainability and Product Quality Perspective. Pp. 84-91 in *Animal Welfare In Animal Agriculture —Husbandry, Stewardship, and Sustainability In Animal Production* , edited by Wilson G. Pond, Fuller W. Bazer, and Bernard E. Rollin. NY: CRC Press.

Fraser, David. 2011. Defining Agriculture Animal Welfare Varing Viewpoints and Approaches-Third Viewpoint: Understanding Animal Welfare From a Research Scientist's Perspectiv. Pp. 91-98 in *Animal Welfare In Animal Agriculture —Husbandry, Stewardship, and Sustainability In Animal Production* , edited by Wilson G. Pond, Fuller W. Bazer, and Bernard E. Rollin. NY: CRC Press.

Martin, Robert P. 2011. The Opinions and Recommendations of One Particular Study Group: The Pew Commission on Industrial Farm Animal Production. Pp. 45-73 in *Animal Welfare In Animal Agriculture —Husbandry,Stewardship,and Sustainability In Animal Production* , edited by Wilson G. Pond, Fuller W.

Bazer, and Bernard E. Rollin. NY: CRC Press.

(三) 期刊論文

Heerwagen, Lennart Ravn, Morten Raun Mørkbak, Sigrid Denver, Peter Sandøe, and Tove Christensen. 2015. The Role of Quality Labels In Market-Driven Animal Welfare, *Journal of Agricultural and Environment Ethics* 28:1 : 67-84

Lund, Vonne. 2006. Natural living—a precondition for animal welfare in organic farming. *Livestock Science* 100 : 71-83.

Paulsen, Aurora. 2011. Welfare Improvements For Organic Animals: Closing Loopholes In the Regulation of Organic Animal Husbandry. *Animal Law* 17: 337-365.

Vaarst, Mette and Hugo F. Alrøe. 2012. Concepts of Animal Health and Welfare in Organic Livestock Systems. *Drake Journal of Agricultural Law* 25: 3 :333-347.

(四) 網路文獻

Jahn, Gabriele, Matthias Schramm, and Achim Spiller. 2004. Differentiation of Certification Standards: The Trade-off between Generality and Effectiveness in Certification Systems. <https://reurl.cc/y2ko6>.